

I. В. Руда

аспірант кафедри управління проектами
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МІСЦЕ Й РОЛЬ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто питання необхідності використання проектного підходу до проведення реформ. Сконцентрована увага на реформі децентралізації влади в Україні та реформі місцевого самоврядування. Автором визначено реформу як проект, що вимагає використання відповідних підходів до організації та успішного проведення останніх.

Ключові слова: громада, концепція реформування місцевого самоврядування, проектний підхід, реформа децентралізації, Україна.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна стала на шлях реформ. Реформування усіх сфер життя українського суспільства пов'язане з необхідністю виходу із кризового становища у соціальній, економічній, політичній та інших сферах. Для забезпечення ефективного проведення реформ на державному рівні створено Національну раду реформ [29] як майданчик для пошуку консенсусу і прийняття рішень. Основними завданнями Національної ради реформ є визначення пріоритетів реформ, координація дій із реформування, моніторинг реалізації та досягнення цілей реформ.

Для оцінки результативності проведення реформ створено спеціальну аналітичну плат-

форму VoxUkraine, яка очолюється групою провідних світових економістів, юристів і членів української політичної спільноти, які працюють задля впровадження реформ в Україні.

В рамках VoxUkraine діє проект iMoRe (Індекс Моніторингу Реформ) (рис. 1), завдяки якому відстежуються нормативні зміни, що відбуваються в Україні. Головною метою Індексу є надання суспільству релевантної інформації щодо швидкості та напрямку реформ в країні.

Згідно зі звітом за травень 2016 року Індекс Моніторингу Реформ [4] опустився до одного з найнижчих значень: +0,4 бали. А це означає, що результативність запровадження реформ є дуже низькою та не задовольняє необхідний



Рис. 1. Динаміка Індексу Моніторингу Реформ

рівень. Необхідність використання нових підходів до запровадження реформ є вимогою часу, адже виникає загроза «успішного» завершення реформ в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням використання проектного підходу в державному управлінні Т. Безверхнюк, І. Парфьонов, П. Цегольник, О. Федорчак займалися через призму інноваційності та необхідності запровадження. Необхідність використання проектного підходу в муніципальному управлінні досліджували Г. Мінаєва, В. Молоканова, І. Чикаренко, Ю. Шаров.

Управління змінами у сфері державного управління та місцевого самоврядування в Україні є предметом наукових досліджень Н. Миронової, Ю. Шарова. Науковцями розглядалися методи реалізації технологій управління змінами та можливості їх використання в процесі здійснення системних перетворень у сфері державного управління.

Мета статті. Мета статті – визначення місця та ролі проектного підходу в механізмі реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. У найзагальнішому розумінні реформа – це перетворення, зміна, перевлаштування чого-небудь [21, с. 712; 24, с. 597]. При цьому перетворення означає внесення корінних змін, перероблення у щось інше, переведення в інший стан, надання нового вигляду, а перевлаштування – влаштування (обладнання, налагодження) заново, по-іншому [21, с. 380; 6, с. 306].

Реформа – це така зміна, що передбачає перехід певного об'єкта у новий якісний стан.

Будь-яка реформа спрямована на певне удосконалення, тобто усунення або виправлення недоліків, помилок, підвищення ефективності роботи певної системи тощо [27, с. 1188]. Зокрема, існує визначення реформи як перетворення з метою покращення [7, с. 9]. Таким чином, реформи спрямовані на прогресивний розвиток суспільства, але водночас покликані зберегти існування певних соціально-політичних, економічних чи ідеологічних структур, інститутів тощо [25, с. 481; 22, с. 451].

На сучасному етапі розвитку нашої держави основні напрями реформування публічного управління визначені Програмою реформ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [23], схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

Одними із пріоритетних напрямів реформування є децентралізація влади в Україні та реформа місцевого самоврядування, що передбачають відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [23].

Нормативно-правове забезпечення реалізації реформи децентралізації влади в Україні визначено рядом Законів України, а саме «Про місцеве самоврядування» [16], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11], «Про засади державної регіональної політики» [12], «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [8], «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [10], «Про співробітництво територіальних громад» [18], «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» [17].

Наявне нормативно-правове забезпечення реформи децентралізації влади в Україні є недосконалим і вимагає доопрацювання. На етапі розгляду та прийняття у Верховній Раді України знаходяться законопроекти, які з точки зору їх ініціаторів мають вдосконалити законодавчу базу для більш успішного проведення реформ [3]: «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні», «Про місцеві вибори», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації

надання адміністративних послуг», «Про Перфектів», «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України».

Основу нормативно-правового забезпечення реформи місцевого самоврядування складають такі Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [19], «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [15], «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [13], «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [9]. Забезпечення принципу фінансової самодостатності громад у рамках реформи децентралізації в Україні визначено Постановою КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 року № 214 [14].

Крім вказаних вище нормативно-правових актів, є Накази Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» від 27 серпня 2014 року № 233 та «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» від 15 серпня 2014 року № 225 [28], які визначають питання співробітництва в рамках об'єднання територіальних громад.

Одним із наріжних каменів децентралізації є реформування місцевого самоврядування. Основна ідея реформування місцевого самоврядування викладена в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [19].

Розробка та реалізації всіх реформ в загальному вигляді є сукупністю різноманітних за складністю та масштабами проектів. А отже, реформа місцевого самоврядування є одним із проектів у програмі реформ.

Проект – це комплекс взаємопов'язаних заходів, розроблених для досягнення певних цілей протягом заданого часу при встановлених ресурсних обмеженнях [2].

Згідно з Керівництвом РМВоК проект – це тимчасове підприємство, спрямоване на ство-

рення унікального продукту, послуги або результату [20, с. 3]. Тимчасовий характер проектів вказує на певний початок і певне закінчення. Закінчення настає тоді, коли цілі проекту досягнуті або коли проект припиняється у зв'язку з тим, що його цілі не будуть або не можуть бути досягнуті, або коли в проекті більше немає необхідності. «Тимчасовий» не обов'язково передбачає коротку тривалість проекту. Це відноситься до залученості в проект і тривалості проекту. «Тимчасовий», як правило, не відноситься до продукту, послуги та результату, що створюються в ході проекту. Більшість проектів здійснюється для досягнення стійкого, тривалого результату [20, с. 3].

Відповідно до Керівництва з управління інноваційними проектами і програмами організацій (P2M) проект – це зобов'язання створити цінність, засновану на місії проекту, яке має бути завершено в певний період, у межах узгодженого часу, ресурсів і умов експлуатації [5].

Необхідно визначити, чи відповідає реформа місцевого самоврядування категорії «проект».

Цілі проекту. Кінцевою метою реформування органів місцевого самоврядування є «створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [19]. А це означає, що, якщо дивитися на реформу місцевого самоврядування як на проект, то головні цілі цього проекту визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Зміст проекту. Для прикладу, на другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 рр.) передбачаються такі заходи:

- 1) уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- 2) провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

3) провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

4) вдосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Більш детальна декомпозиція запланованих до реалізації заходів дає змогу планувати строки та ресурси проекту.

Декомпозиція – метод, який передбачає розбиття змісту і кінцевих результатів проекту на більш дрібні і більш керовані елементи [20, с. 533].

Для прикладу, інституційна реорганізація органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі передбачає створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Нині визначені основні етапи створення ОТГ (рис. 2) [29].

Отже, реформа місцевого самоврядування має чітко визначений зміст, представлений у Концепції, деталізація якого дасть змогу визначити строки та необхідні ресурси для реалізації.

Строки реалізації проекту. Реалізація Концепції здійснюється двома етапами: перший – етап підготовки (2014 рік); другий – етап реалізації (2015–2017 роки). Отже, є чітко заплановані строки реалізації проекту реформування місцевого самоврядування.

Ресурси. Фінансування заходів з реалізації Концепції здійснюється з державного та місце-

вих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються у бюджетах відповідних територіальних громад на відповідний рік, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги [19]. Обмежений характер ресурсів визначений «межами асигнувань» та необхідністю залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Щодо питання цінності проекту Л. Батенко [1] пропонує вважати цінністю позитивні зміни, які настають внаслідок реалізації проекту та відповідають очікуванням його стейкхолдерів. Таке визначення цінності проекту обумовлює її вузький і широкий контекст з урахуванням різних інтересів широкого кола зацікавлених сторін у проекті протягом фаз його життєвого циклу.

Зацікавлена сторона/Stakeholder – особа, група або організація, яка може впливати, на яку можуть вплинути або яка може піддаватися впливу рішення, операції або результату проекту [20, с. 536].

Що стосується реформи місцевого самоврядування як проекту, то кінцевими споживачами (бенефіціарами) результатів проекту стануть територіальні громади, основна цінність реформи для яких – задоволеність інтересів у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

Реформа місцевого самоврядування відповідає всім основним характеристикам проекту, отже, є проектом, тому для її успішної реаліза-

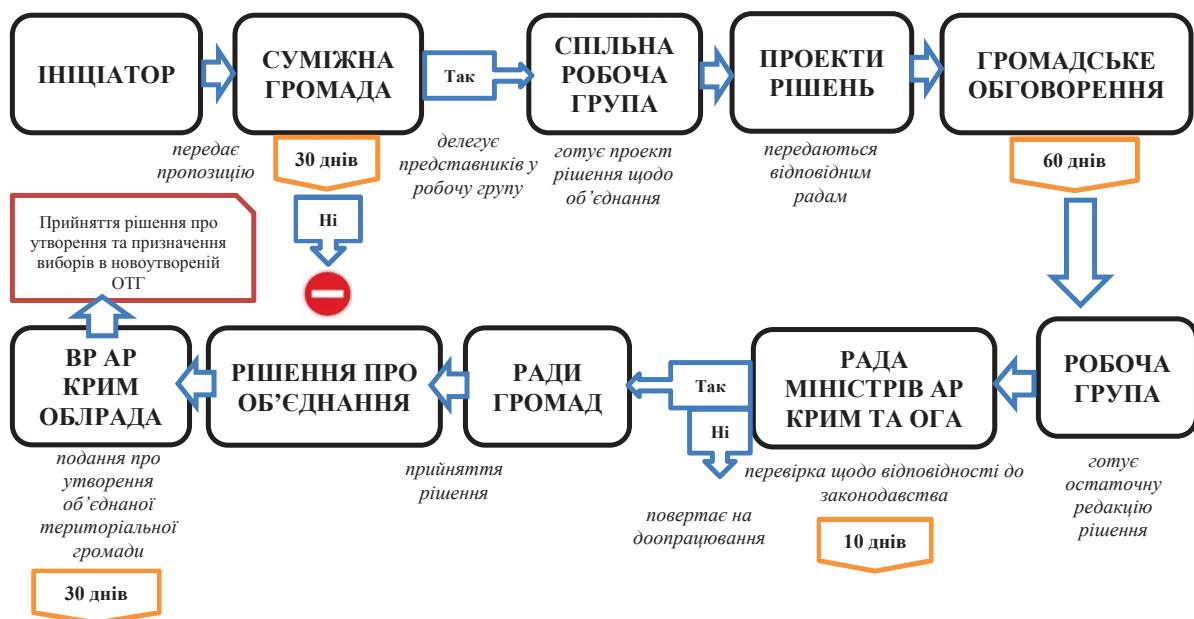


Рис. 2. Етапи створення об'єднаних територіальних громад

ції необхідне використання проектного підходу, для завершення реформи з визначеними заздалегідь результатами у встановлений строк за умови обмеженого ресурсного забезпечення.

Проте використання проектного підходу до реформування всіх без обмеження сфер, у тому числі і місцевого самоврядування, не включає лише використання методологічної основи як «керівництва до дій» (платформи), а може мати консультативний характер. Реалізація «реформи-проекту» вимагає консультативної підтримки у форматі інших проектів, які не є складовою «реформи-проекту», але є додатковими стимуляторами, що дає змогу ефективніше реалізувати «реформу-проект». Зокрема, йдеться про підтримуючі проекти.

Для прикладу, в Україні з 2007 року розпочався Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO) [26], що передбачає розбудову ефективних механізмів надання якісних публічних послуг на рівні громади та посилення національного діалогу щодо реформ місцевого самоврядування і децентралізації. DESPRO передбачає три фази реалізації: I фаза (2007–2010 роки), II фаза (2010–2013 роки), III фаза (2013–2017 роки).

Місія проекту полягає в оптимізації системи управління та сприянні ефективному місцевому розвитку в Україні, що, в свою чергу, створить новий імпульс як для демократичних процесів, так і для надання послуг на рівні громади.

В рамках цього проекту визначені 3 основні напрями роботи: підтримка реформ з децентралізації влади в Україні, співпраця з асоціаціями органів місцевого самоврядування та місцеві стратегії розвитку села.

В рамках напряму «підтримка реформ з децентралізації влади в Україні» працює перша в Україні Школа місцевого самоврядування та вже чотири роки працює електронна платформа «Спільнота практик: Інновації та кращі практики в місцевому самоврядуванні».

Співпраця з пілотними сільськими громадами з метою вироблення методології складання стратегій розвитку сільської території та розробки місцевих стратегій розвитку ведеться у формах консультацій, семінарів, круглих столів та тренінгів з Красносільською сільською радою Бершадського району Вінницької області, Новослобідською сільською радою Путивльського району Сумської області, Володимирівською сільською радою Томаківського району Дніпропетровської області, Жураківською сільською

радою Богородчанського району Івано-Франківської області, Теплівською сільською радою Пирятинського району Полтавської області.

Висновки і пропозиції. Універсальність проектного підходу у застосуванні його до реформування публічного управління полягає у тому, що при розгляді реформи як форми запровадження змін постає необхідність управління змінами. Необхідність використання проектного підходу для управління змінами визначена гнучкістю методології.

Інтеграція проектного підходу до процесу реалізації реформ має відбуватися у двох площинах – технічній та соціокультурній. Технічна складова полягає у формалізації, упорядкуванні інформаційних потоків та механізмів прийняття управлінських рішень. Соціокультурна складова інтеграції має відображати формування нового управлінського мислення реформаторів, проникнення проектної ідеології в організаційну культуру органів місцевого самоврядування.

Перспективи подальших досліджень полягають у необхідності формування проектної компетенції у посадовців органів місцевого самоврядування для забезпечення інтеграції проектного підходу до їх діяльності.

Список використаної літератури:

1. Батенко Л. Цінність проекту з позицій різних зацікавлених сторін / Л. Батенко // Ефективна економіка. – 2013. – № 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2340>.
2. Грей К. Управление проектами : [учебник] / К. Грей, Э. Ларсон ; науч. ред. перевода с англ. В. Дудников. – М. : Дело и Сервис, 2007. – 608 с.
3. Законодавство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/legislation>.
4. Індекс Моніторингу Реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://imorevox.in.ua/wordpress/wp-content/uploads/2015/05/IMoReport2016_05_22_UKR.pdf.
5. Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організацій / переклад укр. мовою під ред. Ф. Ярошенка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://edu.minfin.gov.ua/P2M/Pages/Codex.aspx>.
6. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / [уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко]. – К. : Аконті, 2001– . – Т. 3 : О–Р. – 2001. – 927 с.
7. Полтерович В. Элементы теории реформ : [монография] / В. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – 448 с.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу

- України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
9. Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Закон України від 8 квітня 2015 року № 349-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/349-2015-%D1%80>.
10. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової : Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
12. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Закон України від 6 серпня 2014 року № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова КМУ від 8 квітня 2015 року № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
15. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 18 червня 2014 року № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
17. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 2 вересня 2014 року № 1664-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>.
18. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
19. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
20. Руководство к Своду знаний по управлению проектами: Руководство РМВОК® / Project Management Institute. – 5-е изд. – 2013. – 614 с.
21. Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. Евгеньевой. – 3-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1985– . – Т. 3 : П–Р. – 1987. – 752 с.
22. Соціологія: корот. енцикл. слов. / заг. ред. В. Волович. – К. : Укр. Центр духов. культури, 1998. – 736 с.
23. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
24. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О. Скопненко, Т. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
25. Філософія політики: корот. енцикл. слов. / авт.-упоряд.: В. Андрущенко та ін. – К. : Знання України, 2002. – 670 с.
26. Despro [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.despro.org.ua>.
27. Longman dictionary of contemporary English / direct. by D. Summers. – 3d ed. – Harlow : Longman Group, 1995. – 1690 p.
28. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>.
29. Національна Рада Реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/reformy>.

Рудая И. В. Место и роль проектного подхода в механизме реализации Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине

В статье рассмотрены вопросы необходимости использования проектного подхода к проведению реформ. Сконцентрировано внимание на реформе децентрализации власти в Украине и реформе местного самоуправления. Автором определена реформа как проект, требующий использования соответствующих подходов к организации и успешному проведению последних.

Ключевые слова: концепция реформирования местного самоуправления, общество, проектный подход, реформа децентрализации, Украина.

Ruda I. V. Place and role of a project approach in the implementation mechanism of the concept of local self-government reform and territorial power organization in Ukraine

The article covers the issues of using a project approach to reforms implementation. It focuses attention on the power decentralization reform in Ukraine and local self-government reform. Author determines reform as a project, which needs to use an appropriate approach to organization and successful implementation of the previously mentioned reforms.

Key words: decentralization reform, project approach, society, concept of local self-government reform, Ukraine.